Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

6. března 2025 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Ochrana osob, které oznamují porušení práva Unie – Směrnice (EU) 2019/1937 – Článek 26 odst. 1 a 3 – Neprovedení a nesdělení prováděcích opatření – Článek 260 odst. 3 SFEU – Návrh na uložení povinnosti zaplatit paušální částku – Kritéria pro stanovení výše sankce – Automatické uplatnění koeficientu závažnosti“

Ve věci C-152/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 a čl. 260 odst. 3 SFEU dne 13. března 2023,

Evropská komise, zástupci: J. Baquero Cruz a M. Salyková, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

České republice, zástupci: T. Müller, J. Očková, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Belgickým královstvím,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení: T. von Danwitz, místopředseda Soudního dvora vykonávající funkci předsedy šestého senátu, A. Kumin a I. Ziemele (zpravodajka), soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: čeština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr:

– určil, že Česká republika tím, že nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. 2019, L 305, s. 17), a tím, že nesdělila uvedené předpisy Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice;

– uložil, aby Česká republika zaplatila Komisi paušální částku, která odpovídá vyšší z následujících dvou částek:

  – paušální denní sazba ve výši 4 900 eur vynásobená počtem dní mezi dnem následujícím po uplynutí lhůty pro provedení stanovené ve směrnici 2019/1937 a dnem, kdy bylo porušení práva napraveno, nebo v případě, že nedošlo k nápravě, dnem vyhlášení rozsudku v projednávané věci;

  – minimální paušální částka ve výši 1 372 000 eur;

– pokud nesplnění povinností uvedené v první odrážce trvalo až do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci, uložil České republice zaplatit Komisi penále ve výši 19 110 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení tohoto rozsudku až do dne, kdy Česká republika splní povinnosti vyplývající ze směrnice 2019/1937;

– uložil České republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Směrnice 2019/1937

2 Bod 1 odůvodnění směrnice 2019/1937 uvádí:

„[...] Potenciální oznamovatelé jsou [...] často od oznámení svých obav nebo podezření odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření. V této souvislosti je na [úrovni Evropské unie] i mezinárodní úrovni stále více uznávána důležitost zajištění vyvážené a účinné ochrany oznamovatelů.“

3 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je zlepšit prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech stanovením společných minimálních norem, které zajistí vysokou úroveň ochrany osob oznamujících porušení práva Unie.“

4 Článek 26 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 17. prosince 2021.

[...]

3. Předpisy uvedené v odstavcích 1 a 2 přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi.“

Sdělení z roku 2023

5 Sdělení Komise 2023/C 2/01, nazvané „Peněžité sankce v řízeních o nesplnění povinnosti“ (Úř. věst. 2023, C 2, s. 1, dále jen „sdělení z roku 2023“), se v bodě 3 věnuje „penále“ a v bodě 4 „paušální částce“.

6 Bod 3.2 sdělení z roku 2023, který se týká uplatnění koeficientu závažnosti při výpočtu denního penále, stanoví:

„Porušení týkající se [spočívající v] [...] nesdělení opatření, jimiž se provádí směrnice přijatá legislativním postupem, je vždy považováno za závažné. Za účelem přizpůsobení výše penále konkrétním okolnostem případu stanoví Komise koeficient závažnosti na základě dvou parametrů: důležitosti pravidel Unie, která byla porušena nebo nebyla provedena, a následků tohoto porušení pro zájmy Unie jako celku i pro zájmy jednotlivých subjektů.

[...]“

7 Bod 3.2.2 tohoto sdělení uvádí:

„U žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU v případě úplného nesdělení prováděcích opatření Komise systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10. V Unii založené na úctě k právnímu státu je třeba považovat všechny legislativní směrnice za stejně důležité a je vyžadováno jejich úplné provedení členskými státy ve stanovených lhůtách.

V případě částečného nesdělení prováděcích opatření je třeba při stanovování koeficientu závažnosti, který je nižší než 10, zvážit význam mezery v provádění. Kromě toho mohou být vzaty v úvahu následky porušení práva pro zájmy celku a zájmy jednotlivých subjektů [...]“

8 Bod 3.3 uvedeného sdělení, nadepsaný „Uplatnění koeficientu trvání“, stanoví:

„[...]

Koeficient trvání se vyjadřuje jako násobek mezi 1 a 3. Započítá se jednou desetinou za každý měsíc ode dne prvního rozsudku nebo ode dne následujícího po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice.

[...]“

9 Bod 3.4 tohoto sdělení, nadepsaný „Platební schopnost členského státu“, stanoví:

„[...]

Úroveň sankcí, která má sloužit jako odrazující prostředek, se bude lišit v závislosti na platební schopnosti členských států. Tento odrazující účinek se odráží ve faktoru n. Je definován jako vážený geometrický průměr hrubého domácího produktu (HDP) [...] dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států s váhou dva a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států s váhou jedna. To představuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_\text{n}}{\text{GDP}_\text{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{avg}}\right)^{1/3}$$

[...]

Komise se [...] rozhodla přezkoumat svou metodu výpočtu faktoru n, který nyní závisí převážně na HDP členských států a sekundárně na jejich počtu obyvatel jako na demografickém kritériu, které umožňuje zachovat mezi jednotlivými členskými státy přiměřenou odchylku. Zohledněním počtu obyvatel členských států u jedné třetiny výpočtu faktoru n se v přiměřené míře snižují rozdíly u faktorů n členských států ve srovnání s výpočtem založeným výhradně na HDP členských států. Při výpočtu faktoru n se tímto rovněž přidává prvek stability, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil. Naopak HDP členského státu může vykazovat vyšší roční výkyvy, zejména v obdobích hospodářské krize. Vzhledem k tomu, že HDP členského státu stále představuje dvě třetiny výpočtu, zároveň zůstává rozhodujícím faktorem pro účely posouzení jeho platební schopnosti.

[...]“

10 Bod 4.2 sdělení z roku 2023 stanoví metodu výpočtu paušální částky takto:

„Paušální částka se vypočítá zhruba podobným způsobem jako metoda [se vypočítá způsobem, který je zhruba podobný metodě] výpočtu penále, tj.:

– vynásobením paušální sazby koeficientem závažnosti;

– vynásobením výsledku faktorem n;

– vynásobením výsledku počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva [...]

[...]“

11 Bod 4.2.1 tohoto sdělení stanoví:

„Pro výpočet paušální částky se denní částka vynásobí počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva. Počet dnů trvání porušování práva je definován takto:

[...]

– u žalob podaných na základě čl. 260 odst. 3 SFEU se jedná o počet dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení stanovené v dotčené směrnici a dnem, kdy bude porušování práva ukončeno, nebo v případě, že porušování práva ukončeno nebude, dnem vyhlášení rozsudku vydaného na základě článku 260 SFEU.

[...]“

12 Bod 4.2.2 uvedeného sdělení stanoví:

„K výpočtu paušální částky používá Komise stejný koeficient závažnosti a stejný pevný faktor n jako při výpočtu penále [...]

Paušální sazba pro paušální částky je nižší než u penále. [...]

Paušální sazba použitelná na paušální částku je stanovena v bodě 2 přílohy I.

[...]“

13 Příloha I sdělení z roku 2023, nadepsaná „Údaje použité pro stanovení peněžitých sankcí navrhovaných Soudnímu dvoru“, v bodě 2 stanoví, že paušální sazba pro výpočet paušální částky uvedené v bodě 4.2.2 sdělení z roku 2023 je stanovena ve výši 1 000 eur denně, což odpovídá třetině paušální sazby pro výpočet penále, a v bodě 3 stanoví, že faktor „n“ je pro Českou republiku stanoven na 0,49. V bodě 5 této přílohy I je upřesněno, že minimální paušální částka stanovená pro Českou republiku činí 1 372 000 eur.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

14 Dne 27. ledna 2022 zaslala Komise České republice výzvu, v níž jí vytkla, že jí nesdělila veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, u níž lhůta pro provedení uplynula dne 17. prosince 2021. V odpovědi ze dne 21. března 2022 oznámila Česká republika několik opatření, o nichž uvedla, že umožňují částečné provedení této směrnice. Tento členský stát kromě toho v odpovědi ze dne 25. března 2022 uvedl, že úplného provedení bude dosaženo koncem první poloviny roku 2023 přijetím dvou připravovaných opatření. K těmto odpovědím byl připojen vysvětlující dokument, který u každého ustanovení uvedené směrnice uváděl jedno či více ustanovení vnitrostátního práva zajišťující provedení uvedené směrnice.

15 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla následně informována o provedení směrnice 2019/1937, zaslala dne 15. července 2022 České republice odůvodněné stanovisko, v němž ji vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska splnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

16 Česká republika odpověděla na uvedené stanovisko dne 9. září 2022 a zdůraznila, že směrnici 2019/1937 považuje za částečně provedenou opatřeními, která již oznámila Komisi, jakož i správní praxí vnitrostátních orgánů. Tento členský stát kromě toho uvedl, že některá ustanovení této směrnice každopádně nevyžadují zvláštní prováděcí opatření. Připomněl rovněž, že zákon provádějící tuto směrnici bude přijat na konci první poloviny roku 2023.

17 Dne 14. září 2022 oznámila Česká republika Komisi dodatečná prováděcí opatření a aktualizovaný vysvětlující dokument. V dodatečné odpovědi na odůvodněné stanovisko ze dne 1. prosince 2022 Česká republika rovněž Komisi informovala, že návrhy zákonů nezbytných k úplnému a účinnému provedení směrnice byly předloženy vnitrostátnímu zákonodárci dne 30. listopadu 2022.

18 Komise měla za to, že tento členský stát stále nesplnil své povinnosti, a proto se dne 13. března 2023 rozhodla podat k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu.

19 Dne 20. a 21. června 2023 oznámila Česká republika Komisi dodatečná opatření k provedení směrnice 2019/1937, konkrétně zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, jakož i zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. Oba zákony nabyly účinnosti dne 1. srpna 2023.

20 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 18. října 2023 bylo Belgickému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání České republiky.

21 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. prosince 2023 bylo řízení přerušeno do vyhlášení rozsudku ve věci C-147/23. Po vyhlášení rozsudku ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích) (C-147/23, EU:C:2024:346), bylo rozhodnutím předsedy Soudního dvora z téhož dne v řízení v projednávané věci pokračováno.

22 Podáním ze dne 28. května 2024 informovala Komise Soudní dvůr, že provedení směrnice 2019/1937 Českou republikou lze považovat za úplné ke dni 1. srpna 2023. Komise proto vzala svou žalobu částečně zpět, a to v tom smyslu, že upustila od návrhu na uložení penále, a návrhové žádání směřující k uložení povinnosti tomuto členskému státu zaplatit paušální částku upravila tak, že z tohoto titulu požaduje částku 2 895 900 eur.

K žalobě

K nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

Argumentace účastníků řízení

23 Komise připomíná, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU jsou členské státy povinny přijmout předpisy nezbytné k provedení směrnic ve svých vnitrostátních právních řádech ve lhůtách stanovených v těchto směrnicích a neprodleně jí tyto předpisy sdělit.

24 Komise upřesňuje, že existenci jakéhokoli nesplnění těchto povinností je třeba posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, které mu Komise zaslala.

25 V projednávané věci přitom podle ní Česká republika před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, ani neinformovala Komisi o jejich přijetí.

26 Předpisy oznámené Českou republikou během postupu před zahájením soudního řízení, které byly přijaty před vstupem směrnice 2019/1937 v platnost, nemohou podle Komise představovat řádné provedení této směrnice s ohledem na jejich obecnost a absenci odkazu na tuto směrnici v těchto předpisech. Žádný z oznámených předpisů například neobsahuje zvláštní opatření zaměřená na ochranu oznamovatelů požadovanou uvedenou směrnicí.

27 Kromě toho Komise zdůrazňuje, že správní praxi nelze považovat za provedení ustanovení směrnice s ohledem na požadavky stability a právní jistoty, které charakterizují jejich provádění členskými státy.

28 Česká republika uznává, že úplné provedení směrnice 2019/1937 do vnitrostátního práva nebylo zajištěno ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a upřesňuje, že zákon umožňující takové provedení by měl být přijat ve dnech následujících po podání žalobní odpovědi.

29 Tento členský stát nicméně zpochybňuje jak přípustnost žaloby, tak její opodstatněnost.

30 Podle České republiky zaprvé Komise změnila předmět sporu ve fázi žaloby. Nesplnění povinnosti vytýkané projednávanou žalobou se liší od nesplnění povinnosti vymezeného v odůvodněném stanovisku, neboť Komise nezohlednila předpisy zajišťující částečné provedení, o nichž byla informována před oznámením odůvodněného stanoviska, ačkoliv jejich relevanci nezpochybnila, jak vyplývá ze samotného znění odůvodněného stanoviska. Komise tedy přesně nevymezila rozsah vytýkaného nesplnění povinnosti a porušila právo České republiky na obhajobu.

31 Zadruhé podle České republiky žaloba není opodstatněná, pokud jde o ustanovení směrnice 2019/1937, která byla provedena předpisy oznámenými Českou republikou, jakož i určitou správní praxí. Obecná povaha některých z těchto oznámených předpisů, kterou tento členský stát nezpochybňuje, totiž podle něj neznamená, že tyto předpisy nemohly směrnici řádně provést. Česká republika uvádí, že z celkového počtu 29 článků uvedené směrnice identifikovala 102 dílčích ustanovení, která bylo třeba hodnotit z hlediska nutnosti jejich provedení do vnitrostátního práva. Uvádí, že 49 z nich je provedeno na základě stávajících právních předpisů a 23 bylo vyhodnoceno jako irelevantní z hlediska provedení. Nesplnění povinnosti by proto mělo být omezeno na 30 ustanovení.

32 Česká republika předně uvádí, že nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, které předala Komisi, umožňuje provedení 28 ustanovení směrnice 2019/1937, konkrétně článků 1 a 6, jakož i čl. 5 bodu 11 a článku 19 této směrnice, pokud jde o oznamovatele z řad státních zaměstnanců.

33 Česká republika dále uvádí, že pokud jde o jiné oznamovatele než státní zaměstnance, je minimální ochrana zaručena obecným právním rámcem, který tvoří zejména trestní zákoník, občanský zákoník, správní řád a zákoník práce. Česká republika má za to, že určitá konkrétní ustanovení tohoto právního rámce umožňují provedení konkrétně čl. 3 odst. 1, čl. 5 bodů 5, 7 a 9, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 1 až 3 a 5, čl. 16 odst. 2 a 4, čl. 20 odst. 1 a 2, čl. 21 odst. 5, 6 a 8, článku 22 a čl. 23 odst. 1 a 2 směrnice 2019/1937.

34 Česká republika se konečně domnívá, že článek 1, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 4, čl. 8 odst. 7 a 8, čl. 8 odst. 9 druhý a třetí pododstavec, čl. 11 odst. 3 až 5, čl. 15 odst. 2, článek 17, čl. 21 odst. 4, článek 25, čl. 26 odst. 1, články 27 až 29, jakož i části I a II přílohy směrnice 2019/1937 jsou z hlediska provedení irelevantní, takže jejich provedení do vnitrostátního práva není nezbytné.

35 Komise v replice nejprve upřesňuje, že jak z odůvodněného stanoviska, tak ze žaloby vyplývá, že České republice vytýká nepřijetí zvláštního aktu k provedení směrnice 2019/1937. Komise tedy podle svých slov předmět sporu ve fázi žaloby nezměnila.

36 Komise dále připomíná, že přijetí zvláštního prováděcího aktu, který odkazuje na prováděnou směrnici, je požadavek umožňující občanům a právnickým osobám seznámit se plně se svými právy vyplývajícími z této směrnice.

37 Konečně Komise uvádí, že není vyloučeno, aby zvláštní prováděcí akt odkazoval na již existující právní předpisy. Nicméně s ohledem na povinnost loajální spolupráce, kterou mají členské státy, není podle Komise přijatelné, aby členský stát, který uznává zpoždění s provedením směrnice, oznámil Komisi ve fázi postupu před zahájením soudního řízení různé vnitrostátní akty obecné povahy, které se netýkají konkrétně směrnice, jež má být provedena. Komise uvádí, že takové jednání nutně ztěžuje její činnost.

38 Česká republika v duplice s odkazem na odůvodněné stanovisko opakuje zaprvé svou námitku ohledně změny předmětu nesplnění povinnosti, jelikož z tohoto stanoviska, jakož i z postupu, který mu předcházel, podle jejího názoru jasně vyplývá, že Komise měla za to, že tento členský stát směrnici 2019/1937 částečně provedl. Komise zároveň v uvedeném stanovisku neuvedla, z jakých důvodů nepovažuje oznámené předpisy za relevantní.

39 Zadruhé Česká republika, která vychází z rozsudku ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573), připomíná, že v rámci postupu podle čl. 260 odst. 3 SFEU je povinností Komise, aby prokázala neprovedení směrnice, přičemž tuto povinnost nesplní konstatováním, že oznámené předpisy neobsahují odkaz na směrnici 2019/1937.

40 Kromě toho administrativní zátěž, kterou s sebou nese posouzení oznámených opatření, nemůže podle České republiky zprostit Komisi povinnosti prokázat vytýkané nesplnění povinnosti.

Závěry Soudního dvora

– *K přípustnosti*

41 Česká republika má zaprvé za to, že Komise rozšířila předmět řízení ve fázi žaloby, neboť v ní poukazuje na úplnou absenci provedení směrnice 2019/1937 do vnitrostátního práva, ačkoli v odůvodněném stanovisku poukázala na neúplné provedení této směrnice.

42 Je třeba připomenout, že cílem postupu před zahájením soudního řízení je poskytnout dotčenému členskému státu příležitost splnit povinnosti vyplývající z práva Unie, a zároveň efektivně uplatnit své prostředky obrany proti výtkám Komise [rozsudek ze dne 19. září 2017, Komise v. Irsko (Registrační poplatek) (C-552/15, EU:C:2017:698), bod 28 a citovaná judikatura]. Předmět žaloby pro nesplnění povinnosti je na základě článku 258 SFEU vymezen odůvodněným stanoviskem Komise, takže žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a právních důvodech jako toto stanovisko. Tento požadavek nicméně nemůže ve všech případech vést až k vyžadování dokonalé shody mezi zněním výtek ve výroku odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními v žalobě, pokud předmět sporu, tak jak byl vymezen v odůvodněném stanovisku, nebyl rozšířen nebo

změněn. Komise může v žalobě zejména upřesnit počáteční výtky, avšak pod podmínkou, že tím nedojde ke změně předmětu sporu (rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Komise v. Německo, C-591/13, EU:C:2015:230, bod 19 a citovaná judikatura).

43 V projednávané věci z odůvodněného stanoviska ze dne 15. července 2022 vyplývá, že Komise České republice vytýkala, že nepřijala ani nesdělila veškeré předpisy nezbytné k provedení směrnice 2019/1937, což tento členský stát nezpochybňuje. V tomto ohledu uvedený členský stát upřesňuje, že v odpovědi na uvedené odůvodněné stanovisko oznámil Komisi části svých stávajících právních předpisů, o nichž tvrdí, že umožňují provedení některých ustanovení této směrnice.

44 Komise v žalobě připomíná, že provedení směrnice vyžaduje podle jejího názoru přijetí zvláštního aktu obsahujícího odkaz na tuto směrnici, a navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika takový akt nepřijala, ani takový akt nesdělila, a tudíž nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 směrnice 2019/1937.

45 Nelze tedy mít za to, že Komise rozšířila předmět žaloby oproti předmětu vymezenému v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022.

46 Zadruhé Česká republika tvrdí, že Komise neuvedla s nezbytnou přesností a jasností důvody, proč předpisy, které jí oznámila během postupu před zahájením soudního řízení jakožto opatření k částečnému provedení směrnice 2019/1937, neumožňují zúžit předmět vytýkaného nesplnění povinnosti.

47 Jak bylo připomenuto v bodě 44 tohoto rozsudku, z odůvodněného stanoviska i z projednávané žaloby vyplývá, že Komise České republice vytýká, že nepřijala zvláštní akt umožňující provedení směrnice 2019/1937, který obsahuje odkaz na tuto směrnici, ani takový akt nesdělila.

48 Podle ustálené judikatury platí, že pokud směrnice výslovně stanoví povinnost členských států zajistit, aby opatření nezbytná k jejímu provedení obsahovala odkaz na tuto směrnici nebo byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné, aby členské státy přijaly zvláštní akt k provedení předmětné směrnice [rozsudek ze dne 14. března 2024, Komise v. Lotyšsko (Evropský kodex pro elektronické komunikace), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 33 a citovaná judikatura].

49 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci Česká republika jak během postupu před zahájením soudního řízení, tak v žalobní odpovědi uvedla, že se na přijetí zvláštního prováděcího aktu výslovně odkazujícího na směrnici 2019/1937 pracuje, je nesporné, že ke dni podání žaloby takový akt neexistoval.

50 Tento členský stát se tudíž nemůže dovolávat nepřípustnosti projednávané žaloby s odůvodněním, že se nemohl seznámit s rozsahem nesplnění povinnosti, které je mu vytýkáno, když zaprvé sám zahájil vnitrostátní legislativní postup za účelem splnění povinností, které pro něj vyplývají ze směrnice 2019/1937, a zadruhé zvláštní prováděcí akt, jehož přijetí oznámil, měl nabýt účinnosti až 1. srpna 2023, tedy téměř 5 měsíců po podání projednávané žaloby a více než 19 měsíců po 17. prosinci 2021, dni uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2019/1937.

51 Z toho vyplývá, že projednávaná žaloba je přípustná.

– *K věci samé*

52 Podle čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí do 17. prosince 2021. Článek 26 odst. 3 této směrnice upřesňuje, že tyto vnitrostátní předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Mimoto podle téhož čl. 26 odst. 3 musí členské státy znění uvedených vnitrostátních předpisů sdělit Komisi.

53 Podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 28 a citovaná judikatura].

54 Kromě toho, jak bylo připomenuto v bodě 48 tohoto rozsudku, pokud směrnice výslovně stanoví povinnost členských států zajistit, aby opatření nezbytná k jejímu provedení obsahovala odkaz na tuto směrnici nebo byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné, aby členské státy přijaly zvláštní akt k provedení předmětné směrnice [rozsudek ze dne 14. března 2024, Komise v. Lotyšsko (Evropský kodex pro elektronické komunikace), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 33 a citovaná judikatura].

55 V projednávané věci Komise poté, co konstatovala, že jí Česká republika nesdělila veškeré předpisy nezbytné k úplnému provedení směrnice 2019/1937, zaslala tomuto členskému státu dne 15. července 2022 odůvodněné stanovisko, ve kterém jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení splnil povinnosti uvedené v tomto stanovisku.

56 Jak přitom vyplývá ze žalobní odpovědi a dupliky předložených Českou republikou v tomto řízení, ke dni uplynutí této lhůty nepřijal tento členský stát veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tyto předpisy tudíž ani nesdělil Komisi.

57 Z jeho odpovědi ze dne 9. září 2022 a sdělení ze dne 14. září 2022 však vyplývá, že k posledně uvedenému datu byla Komisi oznámena ustanovení obsažená zejména v občanském zákoníku, správním řádu, zákoníku práce a nařízení vlády č. 145/2015 jakožto opatření k částečnému provedení směrnice 2019/1937. Tento členský stát Komisi rovněž sdělil, že některá ustanovení této směrnice již jsou provedena z důvodu souladu vnitrostátní správní praxe s těmito ustanoveními a některá další ustanovení uvedené směrnice v každém případě nevyžadují provedení. Kromě toho Česká republika upřesnila, že nabytí účinnosti zvláštního aktu k provedení této směrnice lze očekávat na konci prvního pololetí roku 2023.

58 V tomto ohledu zaprvé Česká republika tím, že uvádí, že provedení směrnice 2019/1937 má být dokončeno v průběhu roku 2023, uznává, že k úplnému provedení této směrnice do vnitrostátního práva nedošlo ani ke dni uplynutí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 této směrnice, ani ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy k 15. září 2022.

59 Zadruhé, pokud jde o ustanovení vnitrostátního práva sdělená Komisi během postupu před zahájením soudního řízení, s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 54 tohoto rozsudku nepostačuje okolnost, že právo členského státu platné před vstupem směrnice 2019/1937 v platnost bylo podle uvedeného členského státu již v souladu s touto směrnicí, k vyloučení

povinnosti tohoto členského státu provést uvedenou směrnici do svého právního řádu, a tedy k odůvodnění takového nesplnění povinnosti [rozsudek ze dne 14. března 2024, Komise v. Lotyšsko (Evropský kodex pro elektronické komunikace), C-454/22, EU:C:2024:235, bod 42].

60 Dále, i když je pravda, jak zdůrazňuje Česká republika, že je na Komisi, aby prokázala tvrzené nesplnění povinnosti, nic to nemění na tom, že členské státy jsou podle čl. 4 odst. 3 SEU povinny usnadňovat Komisi plnění jejího poslání spočívajícího podle čl. 17 odst. 1 SEU zejména v dohlížení na uplatňování ustanovení Smlouvy o FEU, jakož i aktů přijatých orgány na jejím základě [rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Švédsko (Čističky odpadních vod), C-22/20, EU:C:2021:669, bod 144 a citovaná judikatura].

61 Česká republika přitom začala Komisi oznamovat předpisy svého vnitrostátního práva, které provádějí některá ustanovení směrnice 2019/1937, až když obdržela od tohoto orgánu výzvu.

62 Oznamování takových předpisů vnitrostátního práva nadto pokračovalo během celého postupu až do 14. září 2022, což bylo pouze jeden den před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, přestože tyto předpisy platily v českém právním řádu před přijetím této směrnice.

63 Zatřetí je třeba připomenout, že ustanovení směrnice musí být provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností, aby byl splněn požadavek právní jistoty, který vyžaduje, aby v případě, že je cílem směrnice založit práva jednotlivcům, bylo oprávněným osobám umožněno seznámit se v plném rozsahu se svými právy [rozsudek ze dne 12. května 2022, U. I. (Nepřímý celní zástupce), C-714/20, EU:C:2022:374, bod 59].

64 Vzhledem k tomu, že ustanovení vnitrostátního práva oznámená Českou republikou neobsahují žádný odkaz na směrnici 2019/1937, nelze mít za to, že splňují požadavky upřesněné v předchozím bodě.

65 Pokud jde o správní praxi uváděnou Českou republikou jakožto opatření k provedení směrnice 2019/1937, je dále třeba uvést, že praxe, která není dostatečně zveřejňována, může být ze své povahy správními orgány libovolně měněna, takže nemůže být považována za náležité splnění povinností, které pro členský stát vyplývají ze Smlouvy o FEU [rozsudek ze dne 13. června 2024, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu II), C-123/22, EU:C:2024:493, bod 81 a citovaná judikatura].

66 Začtvrté, pokud jde o nerelevanci některých ustanovení směrnice 2019/1937, o nichž Česká republika tvrdí, že jejich provedení do vnitrostátního práva není nezbytné, stačí připomenout, že takové posouzení členským státem zjevně není dostačující k tomu, aby jej zprostilo povinnosti přijmout právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí nebo povinnosti sdělit Komisi opatření provádějící tuto směrnici [rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 88].

67 Je tedy třeba konstatovat, že Česká republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2019/1937, a tudíž tyto předpisy ani nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.

K návrhu podanému na základě čl. 260 odst. 3 SFEU

Argumentace účastníků řízení

68 Za účelem stanovení výše paušální částky vychází Komise z obecných zásad uvedených v bodě 2 sdělení z roku 2023 a z metody výpočtu uvedené v bodech 3 a 4 tohoto sdělení. Tento orgán zejména uvádí, že stanovení výše paušální částky má být založeno na základních kritériích, kterými jsou závažnost porušení práva, doba trvání tohoto porušování a nutnost zajistit, aby sankce odrazovala od dalšího porušování práva.

69 Pokud jde na prvním místě o závažnost porušení práva, Komise připomíná, že koeficient použitelný na základě sdělení z roku 2023 se pohybuje v rozmezí od 1 (minimum) do 20 (maximum). Tento orgán upřesňuje, že v souladu s bodem 3.2.2 tohoto sdělení systematicky uplatňuje koeficient závažnosti 10 v případě úplného nesplnění povinnosti sdělit předpisy umožňující provedení směrnice, neboť každé neprovedení směrnice a nesdělení těchto předpisů vykazuje stejný stupeň závažnosti bez ohledu na povahu ustanovení dotyčné směrnice.

70 Pokud jde na druhém místě o dobu trvání porušení práva, Komise uvádí, že pokud jde o výpočet paušální částky, odpovídá tato doba počtu dní, během nichž trvá porušování práva. Tato doba se vypočítá podle bodu 4.2.1 sdělení z roku 2023 a odpovídá počtu dnů mezi dnem následujícím po dni uplynutí lhůty pro provedení dotčené směrnice a dnem, kdy bylo porušování práva ukončeno.

71 Pokud jde na třetím místě o kritérium týkající se nutnosti zajistit odrazující účinek sankce s ohledem na platební schopnost dotyčného členského státu, Komise uvádí, že toto kritérium je vyjádřeno faktorem „n“ stanoveným pro každý členský stát v bodě 3 přílohy I sdělení z roku 2023. Jeho výpočet je založen na poměru mezi HDP dotyčného státu a průměrným HDP členských států Unie vynásobeném poměrem mezi počtem obyvatel tohoto státu a průměrným počtem obyvatel členských států Unie. První poměr má váhu dvou třetin, zatímco druhý má váhu jedné třetiny. Podle tohoto bodu 3 činí faktor „n“ v případě České republiky 0,49.

72 Komise proto na základě bodu 4.2 sdělení z roku 2023 navrhuje uplatnit koeficient závažnosti 10 a faktor „n“ ve výši 0,49. Součin těchto dvou veličin musí být podle jejího názoru vynásoben paušální sazbou pro výpočet paušální částky stanovenou v bodě 2 přílohy I tohoto sdělení, která činí 1 000 eur, což se rovná částce 4 900 eur, která se v souladu s bodem 4.2.1 uvedeného sdělení vynásobí počtem dnů, během nichž neplnění povinnosti trvalo. Komise uvádí, že zaplacení této paušální částky musí být uloženo pod podmínkou, že tato paušální částka bude vyšší než 1 372 000 eur, což je minimální paušální částka stanovená pro Českou republiku v bodě 5 přílohy I sdělení z roku 2023.

73 Česká republika v žalobní odpovědi tvrdí, že při posuzování závažnosti nesplnění povinnosti musí Komise zohlednit stávající vnitrostátní právní předpisy. Vzhledem k tomu, že opatření oznámená během postupu před zahájením soudního řízení podle tohoto členského státu umožňují provést některá ustanovení směrnice 2019/1937, je na základě zásady rovného zacházení nezbytné je zohlednit v rámci stanovení výše paušální částky, jelikož Komise musí odlišovat případy úplného neprovedení od případů částečného neprovedení. Z toho podle České republiky vyplývá, že koeficient závažnosti by neměl být vyšší než 4.

74 V rámci dodatečných návrhových žádání ze dne 28. května 2024 Komise v návaznosti na oznámení České republiky o nabytí účinnosti zákonů č. 171/2023 a 172/2023 dne 1. srpna 2023 navrhuje vycházet z počtu dnů trvání porušení práva počítaného od 18. prosince 2021, tedy

prvního dne po uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2019/1937, do 31. července 2023, tedy dne předcházejícího nabytí účinnosti zákonů umožňujících provedení této směrnice. Z toho vyplývá, že navrhovanou denní částku 4 900 eur (10 × 0,49 × 1000) je třeba vynásobit počtem dnů trvání porušení práva, což je 591 dní. Výše požadované paušální částky tedy činí 2 895 900 eur.

75 Česká republika předložila dne 17. června 2024 vyjádření, v němž tento členský stát uvádí, že s ohledem na opatření částečně provádějící směrnici 2019/1937, sdělená Komisi v průběhu postupu před zahájením soudního řízení, jakož i na spolupráci, kterou poskytl, by použitý koeficient závažnosti neměl být vyšší než 3.

Závěry Soudního dvora

76 Článek 260 odst. 3 první pododstavec SFEU stanoví, že předloží-li Komise Soudnímu dvoru věc podle článku 258 SFEU z důvodu, že dotyčný členský stát nesplnil povinnost sdělit předpisy nezbytné k provedení směrnice přijaté legislativním postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, jež je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Podle čl. 260 odst. 3 druhého pododstavce SFEU platí, že shledá-li Soudní dvůr, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí, přičemž platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem v jeho rozsudku.

77 Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z bodu 67 tohoto rozsudku – je prokázáno, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022 Česká republika nepřijala, a tudíž ani Komisi nesdělila veškeré právní a správní předpisy nezbytné k provedení ustanovení směrnice 2019/1937 do svého vnitrostátního práva, spadá takto zjištěné nesplnění povinnosti do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU.

78 Kromě toho je třeba připomenout, že cílem mechanismu podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nejen přimět členské státy, aby co nejrychleji ustaly v neplnění povinností, které by, nebýt takového ustanovení, mělo tendenci přetrvávat, ale také zjednodušit a urychlit postup ukládání peněžitých sankcí za nesplnění povinnosti sdělit vnitrostátní předpisy provádějící směrnici přijatou legislativním postupem [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 57 a citovaná judikatura].

79 Za účelem dosažení tohoto cíle stanoví čl. 260 odst. 3 SFEU mimo jiné uložení paušální částky jako peněžité sankce.

80 Uložení povinnosti zaplatit paušální částku vychází z posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na dotčené soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 59 a citovaná judikatura].

81 V tomto ohledu Komise odůvodňuje povahu a výši požadovaných peněžitých sankcí s ohledem na pokyny, které přijala, jako jsou pokyny obsažené v jejích sděleních, které sice nejsou pro Soudní dvůr závazné, nicméně přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně postupu Komise [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 60 a citovaná judikatura].

82 Pokud jde o účelnost uložení paušální částky, přísluší Soudnímu dvoru v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předejití tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 62 a citovaná judikatura].

83 V projednávané věci je třeba mít za to, že navzdory tomu, že Česká republika během postupu před zahájením soudního řízení spolupracovala s útvary Komise a sdělila jí předpisy jejího stávajícího práva, které mohou představovat provedení některých ustanovení 2019/1937, je soubor právních a skutkových okolností, jimiž se vyznačuje zjištěné nesplnění povinnosti, ukazatelem toho, že účinné předcházení opakování obdobných porušení unijního práva v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení povinnosti zaplatit paušální částku. Předně Česká republika oznámila Komisi předpisy svého vnitrostátního práva, které podle ní provádějí některá ustanovení směrnice 2019/1937, až když obdržela od tohoto orgánu výzvu ze dne 27. ledna 2022. Dále oznamování pokračovalo až do 14. září 2022, což bylo pouze jeden den před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 15. července 2022, přestože oznámené předpisy platily ve vnitrostátním právním řádu před přijetím směrnice 2019/1937. Konečně je třeba konstatovat, že do nabytí účinnosti zákonů č. 171/2023 a 172/2023 dne 1. srpna 2023 neumožňovaly oznámené předpisy účinné, specifické a úplné provedení této směrnice, jak bylo připomenuto v bodě 64 tohoto rozsudku.

84 Pokud jde o výpočet výše paušální částky, je třeba připomenout, že podle čl. 260 odst. 3 SFEU má pouze Soudní dvůr pravomoc uložit členskému státu peněžitou sankci. Avšak v rámci řízení zahájeného na základě tohoto ustanovení má Soudní dvůr pouze omezenou posuzovací pravomoc, jelikož v případě, že Soudní dvůr konstatuje nesplnění povinnosti, jsou návrhy Komise, pokud jde o povahu a maximální výši peněžité sankce, kterou může uložit, pro Soudní dvůr závazné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 67 a citovaná judikatura].

85 Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu posuzovací pravomoci v této oblasti, jak je tato pravomoc vymezena návrhy Komise, stanovil výši paušální částky, jejíž zaplacení může být členskému státu uloženo na základě čl. 260 odst. 3 SFEU, tak, aby byla přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil. Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, doba, po kterou toto neplnění povinnosti trvalo, a platební schopnost dotčeného členského státu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, body 68 a 87 a citovaná judikatura].

86 Je třeba rovněž připomenout, že v rámci této posuzovací pravomoci nejsou takové pokyny, jako sdělení Komise, pro Soudní dvůr závazné, ale přispívají k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně postupu samotné Komise, když tento orgán předkládá návrhy Soudnímu dvoru [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 69 a citovaná judikatura].

87 V projednávané věci Komise vycházela při odůvodnění svého návrhu na uložení povinnosti České republice zaplatit paušální částku a při stanovení její výše ze sdělení z roku 2023.

88 Zaprvé, pokud jde o závažnost zjištěného nesplnění povinnosti, z bodu 3.2 sdělení z roku 2023 vyplývá, že podle Komise je nesdělení předpisů umožňujících provedení směrnice přijaté legislativním postupem vždy považováno za závažné. Toto nesplnění povinnosti tudíž podle Komise odůvodňuje automatické uplatnění koeficientu závažnosti 10.

89 Česká republika zpochybňuje výši tohoto koeficientu a jeho automatické uplatnění za okolností zjištěného nesplnění povinnosti.

90 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost přijmout předpisy, které zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit tyto předpisy Komisi jsou základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že nesplnění těchto povinností je nepochybně závažné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 72 a citovaná judikatura].

91 V projednávané věci je třeba zdůraznit, že směrnice 2019/1937 je zásadním nástrojem unijního práva, jelikož podle článku 1 ve spojení s bodem 1 svého odůvodnění stanoví společné minimální normy, které zajišťují vysokou úroveň vyvážené a účinné ochrany osob, které oznamují porušení tohoto práva v oblastech, ve kterých taková porušení mohou vážně poškodit obecný zájem. Tato směrnice totiž zřízením systému ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie. Ustanovení uvedené směrnice stanoví, že subjekty ve veřejném i soukromém sektoru mají povinnost zavést interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následných opatření, přičemž zaručují práva osob, které oznamují porušení unijního práva, jakož i podmínky, za nichž mohou tyto osoby požívat takto stanovené ochrany [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 73].

92 Neprovedení ustanovení směrnice 2019/1937 ve stanovené lhůtě přitom nutně porušuje unijní právo a jeho jednotné a účinné uplatňování, jelikož se může stát, že porušení tohoto práva nebude oznámeno, pokud osoby, které o takovém porušení vědí, nebudou požívat ochrany proti případným odvetným opatřením [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 74].

93 Výše peněžitých sankcí uložených členskému státu podle čl. 260 odst. 3 SFEU však musí být přiměřená okolnostem a úměrná porušení, jehož se členský stát dopustil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 75], jak bylo připomenuto v bodě 85 tohoto rozsudku.

94 Proto Soudní dvůr rozhodl, že automatické uplatnění téhož koeficientu závažnosti ve všech případech, kdy nedošlo k úplnému provedení směrnice, a tudíž nebyla sdělena opatření k provedení této směrnice, nutně brání tomu, aby byla výše peněžitých sankcí přizpůsobena okolnostem charakterizujícím porušení a byly uloženy přiměřené sankce [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 76].

95 Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že pokud Komise předpokládá, že porušení povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice musí být považováno za stejně závažné bez ohledu na dotčenou směrnici, není schopna přizpůsobit peněžité sankce dopadům nesplnění této povinnosti na

soukromé a veřejné zájmy, jak stanoví bod 3.2.2 sdělení z roku 2023 [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 77].

96 V projednávané věci Česká republika v žalobní odpovědi uvedla, že směrnice 2019/1937 je v českých právních předpisech již částečně provedena.

97 Dvěma sděleními, jedním ze dne 21. března 2022 a druhým ze dne 14. září 2022, oznámila Česká republika Komisi ustanovení obsažená zejména v občanském zákoníku, správním řádu, zákoníku práce a nařízení vlády č. 145/2015, o nichž tento členský stát tvrdí, že umožňují provedení 49 ustanovení směrnice 2019/1937.

98 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že nebylo prokázáno, že dopady nesplnění povinnosti zjištěného v projednávané věci na soukromé a veřejné zájmy jsou stejně negativní, jako by byly v případě úplného neprovedení směrnice 2019/1937 [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 92].

99 Nicméně Česká republika v žalobní odpovědi sama uznala, že před nabytím účinnosti zákonů č. 171/2023 a 172/2023 byla pravidla chránící osoby, které oznamují porušení práva, rozptýlena v českém právním řádu a v rozporu s tím, co vyžaduje čl. 26 odst. 3 směrnice 2019/1937, neobsahovala výslovný odkaz na ochranu těchto osob.

100 Absence konkrétních a jasných pravidel týkajících se ochrany osob oznamujících porušení unijního práva, jak je tato ochrana stanovena ve směrnici 2019/1937, přitom brání účinné ochraně těchto osob, a může tedy zpochybnit jednotné a účinné uplatňování tohoto práva v oblastech, na které se tato směrnice vztahuje [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 94].

101 Jak totiž bylo připomenuto v bodě 91 tohoto rozsudku, směrnice 2019/1937 zavedením vysoké úrovně ochrany osob, které oznamují porušení unijního práva v pracovním kontextu, přispívá k tomu, aby se předcházelo poškozování veřejného zájmu ve zvláště citlivých oblastech, jako jsou oblasti veřejných zakázek, předcházení praní peněz a financování terorismu, ochrany životního prostředí nebo finančních zájmů Unie [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 95].

102 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 92 tohoto rozsudku, při neexistenci účinné ochrany mohou být osoby, které vědí o porušení unijního práva v těchto oblastech, odrazeny od jeho oznámení, protože by se tak mohly vystavit odvetným opatřením [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 96].

103 S ohledem na cíl uvedený v článku 1 směrnice 2019/1937 ve spojení s bodem 1 jejího odůvodnění je tudíž nepřijetí právních a správních předpisů nezbytných k úplnému a přesnému provedení uvedené směrnice obzvláště závažné [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 97].

104 Zadruhé je třeba v souvislosti s posuzováním doby trvání porušení připomenout, že pokud jde o počátek doby, kterou je třeba vzít v potaz pro účely stanovení výše paušální částky, není relevantním datem k posouzení doby trvání předmětného nesplnění povinnosti datum uplynutí

lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise, nýbrž datum, k němuž uplyne prováděcí lhůta stanovená předmětnou směrnicí [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 80 a citovaná judikatura].

105 Je přitom nesporné, že Česká republika ke dni uplynutí prováděcí lhůty stanovené v čl. 26 odst. 1 směrnice 2019/1937, tedy ke dni 17. prosince 2021, nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné k zajištění konkrétního a úplného provedení této směrnice, a tudíž ani tyto předpisy nesdělila Komisi, což je v rozporu s tím, co stanoví čl. 26 odst. 3 této směrnice. Z toho vyplývá, že dotčené nesplnění povinnosti, které skončilo až dne 1. srpna 2023, kdy nabyly účinnosti zákony č. 171/2023 a 172/2023, trvalo více než rok a půl.

106 Zatřetí, pokud jde o platební schopnost dotčeného členského státu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že aniž je dotčena možnost Komise navrhnout finanční sankce založené na více kritériích, aby bylo možné zejména zachovat přiměřený rozdíl mezi jednotlivými členskými státy, je třeba zohlednit HDP tohoto státu jakožto rozhodující faktor pro účely posouzení platební schopnosti tohoto státu a stanovení dostatečně odrazujících a přiměřených sankcí, aby se účinným způsobem předcházelo obdobným porušováním unijního práva v budoucnu [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 81 a citovaná judikatura].

107 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že je třeba zohlednit nedávný vývoj HDP členského státu, a to ke dni posuzování skutkových okolností Soudním dvorem [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 82 a citovaná judikatura].

108 V projednávané věci je faktor „n“, který vyjadřuje platební schopnost dotyčného členského státu ve vztahu k platební schopnosti ostatních členských států a který Komise uplatňuje v souladu s body 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023, definován jako vážený geometrický průměr HDP dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem HDP členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu dvou třetin, a počtu obyvatel dotyčného členského státu ve srovnání s průměrem počtu obyvatel členských států, který má při výpočtu faktoru „n“ váhu jedné třetiny, jak vyplývá z rovnice uvedené v bodě 9 tohoto rozsudku. Komise tuto metodu výpočtu faktoru „n“ odůvodňuje jak cílem zachovat přiměřený rozdíl mezi faktory „n“ členských států ve srovnání s výpočtem založeným pouze na HDP členských států, tak cílem zaručit při výpočtu faktoru „n“ určitou stabilitu, protože je nepravděpodobné, že by se počet obyvatel každoročně významně měnil [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, bod 83 a citovaná judikatura].

109 Soudní dvůr však rozhodl, že při určování platební schopnosti dotyčného členského státu nelze do metody výpočtu faktoru „n“ zahrnout zohlednění demografického kritéria způsobem stanoveným v bodech 3.4 a 4.2 sdělení z roku 2023 [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Komise v. Polsko (Směrnice o oznamovatelích), C-147/23, EU:C:2024:346, body 84 až 86].

110 V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 106 tohoto rozsudku a vzhledem k neexistenci relevantního kritéria, které by Komise předložila k zajištění stability výpočtu a zachování přiměřené odchylky mezi faktory „n“ členských států, je tudíž třeba výši paušální částky stanovit s přihlédnutím k průměru HDP České republiky za poslední tři roky.

111 S ohledem na tyto úvahy a vzhledem k posuzovací pravomoci, kterou Soudnímu dvoru přiznává čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Soudní dvůr nemůže stanovit paušální částku ve výši překračující výši navrženou Komisí, je třeba mít za to, že účinné předcházení budoucímu porušování práva obdobnému porušení čl. 26 odst. 1 a 3 směrnice 2019/1937, které narušuje plnou účinnost unijního práva, vyžaduje uložení paušální částky, jejíž výše musí být stanovena na 2 300 000 eur.

K nákladům řízení

112 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.

113 Článek 140 odst. 1 jednacího řádu stanoví, že členské státy a orgány Unie, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Belgické království ponese na základě tohoto ustanovení vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

1) **Česká republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Evropské komise ze dne 15. července 2022 nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a tudíž tyto předpisy ani nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 26 odst. 1 a 3 této směrnice.**

2) **České republice se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 2 300 000 eur.**

3) **Česká republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

4) **Belgické království ponese vlastní náklady řízení.**

von Danwitz Kumin Ziemele

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 6. března 2025.

Vedoucí soudní kanceláře Předseda
A. Calot Escobar K. Lenaerts